

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

我國政府資本支出與經常支出之比較研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC91-2414-H-002-028-

執行期間：91年08月01日至92年07月31日

執行單位：國立臺灣大學政治學系暨研究所

計畫主持人：蘇彩足

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 92 年 11 月 26 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

我國政府資本支出與經常支出之比較研究

A Comparative Study of Government Capital Expenditures
and Current Expenditures in Taiwan

計畫編號：NSC 91-2414-H-002-028

執行期限：91年8月1日至92年7月31日

主持人：蘇彩足 國立台灣大學政治學系

一、摘要

本研究以民國 51-90 年度各級政府之經常支出與資本支出為對象，運用描述性統計及 VAR 時間序列分析工具，探討過去四十年來各級政府資本支出與經常支出之規模、結構的演變發展、以及資本支出與經常支出的因果關係。主要發現如下：(一)在財政拮据壓力下，資本支出比經常支出更容易成為刪減的目標，八十年代我國資本支出因而明顯下降。(二)以短期關係而言，國防支出所產生的排擠效果最為明顯，然其經常門、資本門的排擠效果並不完全一致。(三)在長期架構下，國防、教科文、經濟發展與社會安全四大類政事別之資本支出，透過公債付息與其他後續支出，均導致各政事別經常支出之增加。

關鍵詞：政府預算、資本支出、經常支出、財政赤字

ABSTRACT

This research presents an empirical analysis of the causal relations between capital and current expenditures for the Taiwan governments during the fiscal years of 1962-2001. Descriptive statistics and VAR models are used to analyze the short- and

long-run interactions between current and capital spending. The main conclusions are: (1) Due to the fiscal stress, capital spending expressed as share of total spending has decreased sharply in 1990s. (2) Defense expenditures have the biggest tradeoff effects on other spending, including education /technology/culture, economic development, and social security. (3) All four capital spending demonstrated positive implications for future current expenditures.

Keywords : public budgeting, capital expenditures, current expenditures, fiscal deficits.

二、緣由與目的

資本支出與經常支出互動關係的研究，與預算決策密切相關。例如，在財政拮据的限制下，是經常支出還是資本支出較易淪為刪減對象？資本支出與經常支出如何維持最適比例，俾使公共支出有效地協助總體經濟達到一定的成長目標？在進行公共建設或資產設備的購買時，政府是否具有長期眼光，不僅考慮所投注的建設或採買成本(資本支出)，也衡量未來衍生的營運或維修成本(經常支出)？政府能正

確地估測資本支出對於經常支出產生的影響嗎?要經過若干延遲時間,經常支出受到資本支出增減的影響才會開始顯現呢?再者,不同政事別的資本支出對於經常支出的影響是否有異?這一連串的問題,都是政府預算決策中不可忽視的環節。然而由於國內外相關研究的貧瘠(Miller, 1992),預算決策官員常在不了解資本支出對於經常支出規模的影響程度的情形下,草率做出長期資本支出的承諾,例如一項針對全美都市所做的調查,即發現 57%的決策者未曾考量資本支出所引致的管理及維修費用(Kamenksy, 1984:14),而 Thomassen (1990) 觀察美國各州政府的預算決策,也得到類似的結論。

有鑒於此,本研究以民國 51-90 年度各級政府的資本支出和經常支出的配置為研究範圍,深入探討下列各項課題:(一)描述我國各級政府過去四十年來資本支出與經常支出的規模、內容結構與演變趨勢;(二)探討在財政赤字壓力下,資本支出與經常支出的排擠關係與消長軌跡;(三)在控制財政赤字壓力及其他相關政治、經濟因素不變的情形下,分析資本支出(經常支出)的增減,對於後續經常支出(資本支出)規模的影響;(四)討論國防、教育科學文化、經濟發展與社會安全等不同政事別的公共支出,其資本支出與經常支出的比例分配與因果關係是否有所差異。

三、理論假設

在長期架構下,資本支出對於總預算規模的影響不只是該項資本支出本身而已;在理論上,資本支出的增加可能導致經常支出的膨脹,也可能導致經常支出的縮減。其關鍵在於資本支出是否產生替代效果?即它是以自動化設備、機器取代人

力,抑是以新建設施來增加政府的生產及服務數量,因而新建設備的管理人員薪資與後續耗材成本隨之上揚(Kamenksy, 1984; Thomassen, 1990)?

其次,政府擴大資本支出時,可以使用稅課等經常收入做為財源,亦可以賒借或發行公債予以挹注。如為前者,在經常收入不豐情形下,資本支出的增加勢必排擠同期的經常支出編列;若採賒借的財源籌措方式,則後續利息負擔必將造成未來經常支出的擴張。因此,資本支出的財源籌措方式,對於經常支出規模的影響也是不容忽視的。

再者,資本支出對於經常支出的影響有其延遲效應,一則是新設備興建完成之後,其後續衍生的維修與耗材補充需求未必立即出現,可能要經過一段時日之後才會產生;二則是政府機關員額、上班時數、耗材的購買等,皆難如自由市場般快速調整,因此面對資本設備的增加時,其必要的人員配備和維修等增減調整,有時難免會有延遲;第三是以舉債方式支付資本支出時,利息支出的負擔與償還也具有延遲效果。

總之,資本支出與經常支出二者呈現錯綜複雜的因果關係。在面臨財政困境時,當期的資本支出和經常支出之間可能發生排擠關係;政府使用不同的財源籌措方式來支付資本支出的需求時,對於同期或未來的經常支出(含利息支出)影響也隨之不同。此外在長期架構下,替代作用的資本支出的增加,導致未來經常支出的下降,而新增作用的資本支出則可能引起後續經常支出相對的膨脹

四、研究發現與討論

本研究以各級政府的資本支出占 GDP

比例、經常支出占 GDP 比例為主要變數，進行 VAR 實證分析，以檢證資本支出與經常支出先後期以及同期間之「葛蘭吉因果關係」(Granger causality)。主要之實證研究發現可歸納為四點：

(一)各級政府總經常支出與總資本支出之比在民國六十、七十年代時穩定下降，但至八十年代時，總經常支出所占百分比呈現快速上升趨勢，反之資本支出比例則是節節下降，二者之比上升為 2.59 (參見表一)。經常支出(主要為人事費與利息支出)以驚人速度吞噬國家資源大餅，資本支出比例相對地日益減少，此一趨勢必然威脅到國家預算對於整體經濟的貢獻程度。

資本支出比例下降之趨勢，與財政壓力密切相關。在緊縮總支出規模的壓力下，資本支出比經常支出更容易成為刪減目標(Roubini 與 Sachs, 1989; Oxley 與 Martin, 1991; Sturm, 1998)。針對 OECD 國家資本支出所做之研究，亦透露出在面臨財政赤字的龐大壓力時，OECD 各國的資本支出都有降低趨勢(蘇彩足，1998)。

(二)經常支出占總支出之比例雖然較高，平均約在七成左右，但其穩定性亦較高，規模起伏較小，符合「經常」之意涵(參見表一)。

(三)以短期關係而言，國防支出所產生的排擠效果最為明顯，然其經常門、資本門的排擠效果並不完全一致。由於國防經常支出規模過於龐大(高達國防支出之 92%，參見表二)，不僅排擠到同期國防資本支出，同期教科文、經濟發展與社會安全的經常門支出和資本門支出皆被迫刪減調整。至於國防之資本支出部分，僅排擠到同期國防經常支出的支出水準，並未影響其他三類政事別之資本門預算。

反之，教科文、經濟發展與社會安全

三類的支出，不論是經常門或資本門支出，皆無明顯的排他效果。

(四)在長期架構下，各級政府資本支出與經常支出的因果關係歸納於表三。在運用 VAR 模型分析的四類政事別支出中，資本支出的增加，透過公債付息與其他後續支出，對於政府經常支出的膨脹，均造成催化性的影響，顯示我國各級政府之資本支出的缺乏替代效果。此一發現，與國內羅正軒(1996)、黃世鑫(1991)先前的研究結果一致。

表一：總資本支出與總經常支出。

年度	經常支出比例 (1)	資本支出比例 (2)	(1)/(2)
51-60	75.0 %	25.0 %	2.99
61-70	66.3 %	33.7 %	1.96
71-80	65.1 %	34.9 %	1.86
81-90	72.1 %	27.9 %	2.59
51-90	69.6 %	30.4 %	2.29
Var/Mean	1.14	2.58	--

表二：各政事別支出資本門、經常門比例。

政事別	資本支出比例	經常支出比例	合計
國防	0.08	0.92	1.00
教育科學 文化	0.27	0.73	1.00
經濟發展	0.82	0.18	1.00
社會安全	0.14	0.86	1.00

表三：資本支出是否導致後期經常支出之變動？

支出政事別	因果關係	變動方向
國防	顯著	增加
教科文	顯著	增加

經濟發展	顯著	增加
社會安全	顯著	增加

五、計畫成果自評

由於資本支出與經常支出的因果關係的理論性、實證性研究相對稀少，在缺乏充份理論指引的情形下，本研究採用 VAR 的實證分析途徑，所獲得的實證結果屬於探索性質，仍有賴更進一步的理論建構，以確認資本支出與經常支出因果關係之邏輯及確切因素，以強化研究之品質。

本文最主要的發現在於確認我國各級政府資本支出對於後續經常支出的增加效果。目前美國某些地方政府已經特別為資本支出的後續維修或替換建立了個別基金或預備金，以期完整地考量資本支出對於經常支出的影響 (Bland 與 Clarke, 1999)。此一做法，自然有其正面意義，而它在我國是否可行、是否有效，將是未來後續研究的重點之一。

六、參考文獻

- 黃世鑫，1991。台北市綜合發展計畫報告 – 都市財政部門，台北市政府委託研究報告。
- 羅正軒，1996。公共投資之後續支出效果之研究 – 以台北市中小學教育支出為例，國立中興大學財政學研究所碩士論文。
- 蘇彩足，1998。「聚合」或「分歧」？OECD 各國政府資源配置之演變趨勢，行政院主計處與世新大學主辦「跨世紀政府再造研討會」(台北市)宣讀之論文。
- Bland, R. L, and W. Clarke, 1999. “Budgeting for Capital Improvements,” in R. T. Meyers (ed.) Handbook of Government Budgeting (San Francisco: Jossey-Bass Inc.), 653-677.
- Kamenksy, J. M., 1984. “Budgeting for State and Local Infrastructure: Developing a Strategy,” Public Budgeting and Finance, 4(1), p.14.
- Miller, G. J., 1992, “Capital Investment and Budgeting,” in Jack Rabin (ed.) Handbook of Public Budgeting (New York: Marcel Dekker, Inc.), 419-502.
- Oxley, H., and J. P. Martin, 1991. “Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s,” OECD Economic Studies, 17, 145-189.
- Roubini, N., and J. Sachs, 1989, “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies,” European Economic Review, 33(5), 903-938.
- Strum, J., 1998. Public Capital Expenditure in OECD Countries: The Causes and Impact of the Decline in Public Capital Spending (UK: Edward Elgar Publishing Limited).
- Thomassen, H., 1990. “Capital Budgeting for a State,” Public Budgeting and Finance, 10(2), 20-41.